

Vergaderjaar 2022–2023

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

D¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2022

Recente gebeurtenissen, zoals de bestrijding van de covid-19-epidemie en de toestroom van ontheemden uit Oekraïne, hebben laten zien hoe belangrijk het is dat de overheid in tijden van nood kan terugvallen op het (staats)nood- en crisisrecht. Het geschreven (staats)nood- en crisisrecht biedt niet alleen houvast voor de overheid zodra zich omstandigheden voordoen waarin normale bevoegdheden en structuren niet langer toereikend zijn, het zorgt ook voor (rechts)zekerheid voor de burger. Doordat van tevoren is nagedacht over de te treffen noodmaatregelen hoeft in tijden van nood niet op alle vlakken geïmproviseerd te worden. Het geschreven (staats)nood- en crisisrecht voorkomt daarmee dat ongeschreven staatsnoodrecht moet worden ingezet of dat nieuwe wetgeving tijdens een noodsituatie in hoog tempo moet worden vastgesteld, wanneer eigenlijk onvoldoende tijd is voor een grondige doordenking en afweging van de betrokken belangen.

Het staatsnoodrecht is echter op veel punten verouderd, waardoor nog eens goed gekeken moet worden of het staatsnoodrecht nog wel goed aansluit bij de huidige en toekomstige dreigingen. In eerdere brieven² heeft het kabinet daarom aangegeven dat het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht toe is aan modernisering. In de brief van 6 juni 2018 heeft het kabinet daartoe enkele voorstellen gedaan. Sinds die tijd is meer ervaring opgedaan met de toepassing van het staatsnoodrecht, zowel tijdens de covid-19 epidemie als tijdens de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Ook is een aantal adviezen uitgebracht. Zo stelt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) in zijn ongevraagd advies³ dat het (staats)nood- en crisisrecht zich de afgelopen decennia in grote mate los van elkaar heeft ontwikkeld. Daardoor zijn in wezen twee wettelijke stelsels ontstaan die niet langer goed op elkaar aansluiten: 1) het klassieke staatsnoodrecht, dat een grondwettelijke basis heeft in

¹ De letter D heeft alleen betrekking op 29 668.

² Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48 en Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 67.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65.

artikel 103 van de Grondwet, en 2) het wettelijk kader voor de bestrijding van rampen en crises op basis van het «reguliere» recht (neergelegd in onder meer de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's), veelal aangeduid als crisisrecht. De Raad van State vindt het ongewenst dat het (staats)noodrecht en andere wettelijke crisisbepalingen zich los van elkaar blijven ontwikkelen zonder dat wordt nagedacht over de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen of over de onderlinge samenhang tussen de toepasselijke regimes. De Raad van State adviseert daarom een inhoudelijke bezinning op het stelsel als geheel. Het kabinet deelt die opvatting en beziet deze brief daarom ook in samenhang met de uitwerking van de voorstellen in de contourennota ten behoeve van het vernieuwde wettelijk kader crisisbeheersing en brandweerzorg. Het geheel van (staats)nood- en crisiswetgeving is zeer omvangrijk. In antwoord op vragen van leden van uw Kamer⁴ en het informatieverzoek van het lid Ephraïm (Groep Van Haga) van de Tweede Kamer⁵ is daarom aangegeven dat het kabinet fasering en prioritering toe wil passen bij de modernisering en herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht. Deze brief beoogt een helder en eenduidig kader te schetsen dat daarbij gebruikt kan worden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het advies van de Raad van State en het voornemen van dit kabinet uit de brief van 18 mei 2022.⁶ Met het voorgestelde kader wil het kabinet bovendien meer duidelijkheid en zekerheid creëren voor de samenleving over de wijze waarop het (staats)nood- en crisisrecht georganiseerd is in Europees en Caribisch Nederland.⁷

Dit kader beschrijft allereerst de beoogde categorisering van soorten noodbevoegdheden (paragraaf 2) en de procedures voor het in werking stellen en buiten werking stellen daarvan (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de betrokkenheid van het parlement (paragraaf 4) en op welke wijze het kabinet verder gaat met de voorgenomen modernisering (paragrafen 5 en 6). Gelet op de principiële aard van dit onderwerp en de te maken keuzes, treed ik graag met uw Kamer in gesprek over deze voorstellen.

Ik zend u deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Belangrijkste voorstellen

In het commissiedebat Staats- en bestuursrecht van 8 september 2022 met de Tweede Kamer hebben rapporteurs Sneller (D66) en Van der Staaij (SGP) namens de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid een aantal aandachtspunten aan het kabinet meegegeven voor de ontwikkeling van dit kader. Tijdens het debat is toegezegd dat het kabinet zal aangeven hoe deze aandachtspunten worden verwerkt.

Een belangrijk element uit de bijdrage van de rapporteurs was dat een hoge drempel moet blijven bestaan voor de inzet van het staatsnoodrecht. Het kabinet deelt deze opvatting. In lijn met de motie Stoffer (SGP)⁸ gaat het kabinet daarom ook nu al uiterst terughoudend om met de inzet van het staatsnoodrecht en bijbehorende bevoegdheden. Dit verandert niet.

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 29 668, C.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 67.

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 29 668, C.

⁷ Dit kader heeft geen betrekking op de andere landen in het Koninkrijk.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 081 nr. 11.

In hun bijdrage hebben de rapporteurs ook aandacht gevraagd voor enkele voorstellen van het kabinet uit 2018. Zo zijn onder meer zorgen geuit over de voorgenomen introductie van de term crisissomstandigheden en het vereenvoudigen van de inwerkingstellingsprocedure voor noodbevoegdheden buiten de noodtoestand. Het kabinet heeft mede op basis van deze inbreng, en met inachtneming van de na 2018 verschenen adviezen van de Raad van State en van de Open Universiteit,⁹ besloten om terug te komen op dit voorstel. Daarmee sluit het kabinet aan bij de door de rapporteurs uiteengezette lijn. Dit betekent onder meer dat de term buitengewone omstandigheden niet wordt vervangen door de term crisissomstandigheden en dat de huidige procedure voor inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand, door middel van een koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President gevolgd door een voortduringswet, behouden blijft.

De belangrijkste voorstellen tot wijziging in deze brief zijn:

- Het onderscheid tussen de beperkte en de algemene noodtoestand komt te vervallen, waardoor één noodtoestand ontstaat;
- De twee koninklijk besluiten voor inwerkingstelling van de noodtoestand en bijbehorende noodbevoegdheden worden vervangen door één koninklijk besluit.

Het kabinet zal tot slot met inachtneming van dit kader wetgeving voorbereiden om een start te maken met de daadwerkelijke modernisering van het (staats)nood- en crisissenrecht. Daarbij zullen bestaande noodbepalingen worden geactualiseerd en waar nodig aanvullende noodbevoegdheden worden geïntroduceerd en verouderde noodbevoegdheden worden geschrapt.

2. Indeling van het (staats)nood- en crisissenrecht

De Raad van State heeft vastgesteld dat het huidige stelsel van wettelijke noodbevoegdheden complex en niet consistent is. Dit komt mede door een niet systematische indeling van nood- en crisissenbevoegdheden. Met dit kader verduidelijkt het kabinet de indeling van het (staats)nood- en crisissenrecht, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen 1) noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die alleen in een noodtoestand¹⁰ kunnen worden ingezet, 2) noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die ook toepasbaar zijn buiten de noodtoestand en 3) vormvrije noodbevoegdheden.

Categorie 1: noodbevoegdheden tijdens de noodtoestand

De toepassing van de zwaarste categorie noodbevoegdheden is voorbehouden aan de noodtoestand en vindt zijn grondslag in artikel 103 van de Grondwet. Dit verandert niet. Zo blijft de maatstaf voor de indeling van noodbevoegdheden in deze categorie dat afwijking van de in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde bepalingen,¹¹ alleen mogelijk is in een door de regering op grond van de wet afgekondigde noodtoestand.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 64.

¹⁰ Artikel 103 van de Grondwet duidt de noodtoestand aan als «uitzonderingstoestand». Waar in deze brief de term «noodtoestand» wordt gebruikt, is daarmee de uitzonderingstoestand op basis van artikel 103 Grondwet bedoeld.

¹¹ Deze bepalingen zien op de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (buiten gebouwen en besloten plaatsen), de vrijheid van meningsuiting, het recht op vereniging, het recht op vergadering en betoging, het huisrecht en het telecommunicatiegeheim.

De Grondwet kent een beperkingssystematiek waarbij de formele wetgever bevoegd is om bij en in sommige gevallen ook krachtens wet een grondrecht te *beperken*. De formele wetgever kan dan grondrechten-beperkingen vaststellen, zelfs van vergaande aard, mits aan de voorwaarden wordt voldaan die de grondwettelijke clausuleringen stellen. Naast de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is een belangrijke voorwaarde dat de formeel-wettelijke grondslag voldoende specifiek geformuleerd is. Van *afwijken* van de in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde grondrechten is sprake als de noodtoestand noopt tot maatregelen die tot stand komen in strijd met deze clausuleringen.¹² Afwijkingen van deze grondrechtelijke bepalingen behoren tot de zwaarste ingrepen in de rechtsorde die daarom alleen in de ernstigste omstandigheden gerechtvaardigd zijn.

Dit betekent ook dat de mogelijkheid tot afwijking van artikel 113, eerste en derde lid, van de Grondwet alleen mogelijk blijft gedurende de noodtoestand. Bij afwijking van deze bepaling kan de berechting van strafbare feiten aan niet tot de rechterlijke macht behorende organen worden opgelegd. Zo kunnen mobiele rechtbanken worden ingesteld die niet behoren tot de rechterlijke macht, om strafbare feiten te berechten en vrijheidsstraffen op te leggen. Gelet op het verstreckende karakter ervan, waarbij eveneens de rechtspositie van de burger in het geding is, kan ook alleen in de noodtoestand van deze bepaling worden afgeweken.

Ook ongewijzigd blijft dat alleen in de noodtoestand kan worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet die zien op de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen in Caribisch Nederland (bedoeld in artikel 132a van de Grondwet) en waterschappen. Daarmee is onder andere mogelijk dat in (oorlogs)situaties taken en bevoegdheden van decentrale overheden overgaan op het militair gezag.¹³

Beperkte noodtoestand komt te vervallen

De indeling zoals hierboven geschetst sluit aan bij de bestaande indeling van het (staats)nood- en crisistrecht. Dit verandert dus niet. Het kabinet stelt één wijziging voor. Zo komt het onderscheid tussen de beperkte en de algemene noodtoestand in de nieuwe indeling te vervallen. In de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is momenteel voorzien in de instelling van twee noodtoestanden: de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. Beide noodtoestanden maken het mogelijk om (enkele vergaande) noodbevoegdheden in werking te stellen. Het onderscheid tussen beide noodtoestanden is gelegen in het soort noodbevoegdheden dat in de beperkte en algemene noodtoestand in werking kan worden gesteld. Zo maakt afkondiging van de beperkte noodtoestand doorbreking van decentrale gezagsbevoegdheden mogelijk, terwijl de meest vergaande en ingrijpende bevoegdheden, met name die waarmee in het kader van artikel 103 van de Grondwet afwijking van de in dat artikel genoemde grondrechtelijke bepalingen is toegelaten, alleen in de algemene noodtoestand mogen worden gehanteerd. Met deze indeling werd – in combinatie met de separate inwerkingstelling van andere minder vergaande noodbevoegdheden – een flexibel systeem van toepassing van wettelijke noodbevoegdheden beoogd.

¹² De grondrechten die niet in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet worden genoemd kunnen in tijden van nood eveneens binnen de genoemde voorwaarden bij of krachtens formele wetgeving worden beperkt.

¹³ Zie hiervoor onder andere artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland.

De toegevoegde waarde van de beperkte noodtoestand is echter in verscheidene publicaties en rapporten¹⁴ ter discussie gesteld. Praktisch alle noodbepalingen die in de beperkte noodtoestand kunnen worden ingezet, kunnen namelijk ook zelfstandig in werking worden gesteld zonder dat de noodtoestand is uitgeroepen. Ook de Raad van State heeft vraagtekens geplaatst bij de meerwaarde van de beperkte noodtoestand. Het kabinet deelt de twijfels over de meerwaarde. Daarom stelt het kabinet voor de beperkte noodtoestand te schrappen. Daarmee vervalt het onderscheid tussen de algemene en de beperkte noodtoestand, een escalatieladder die in de praktijk nooit gebruikt is en die bij nadere bestudering volgens het kabinet kan komen te vervallen.

Categorie 2: noodbevoegdheden die separaat in werking gesteld kunnen worden

De tweede categorie betreft noodbevoegdheden waarvan het niet wenselijk is dat ze standaard ter beschikking staan van de overheid. Het zijn noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die ook toepasbaar zijn buiten de noodtoestand. In deze categorie vallen bevoegdheden met meer algemene, onbepaalde en open toepassingscriteria, waarbij de beleidsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid relatief ruim is. Dit betekent dat deze bevoegdheden in verschillende omstandigheden kunnen worden toegepast en niet zijn gericht op specifieke, vooraf door de wetgever omschreven situaties. De toegevoegde waarde van dit open karakter is dat de bevoegdheden benut kunnen worden in allerlei buitengewone omstandigheden waarin acuut optreden noodzakelijk is voor de bescherming van vitale belangen van de samenleving. Ook specifiekere omschreven bevoegdheden waarvan de toepassing ernstige gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden, worden ondergebracht in deze categorie. De mate waarin grondrechten of andere fundamentele rechten kunnen worden beperkt weegt dan ook mee bij de beoordeling of een bevoegdheid in werking moet worden gesteld. Tot slot kan meespelen dat de democratische legitimiteit niet op een ander (decentraal) niveau is gewaarborgd. Markering van de inzet van deze ingrijpende bevoegdheden door de regering door middel van een inwerkingstellingsprocedure, met controle daarop door de Staten-Generaal wordt in deze gevallen essentieel geacht. Dit betekent dat deze bevoegdheden net als de noodbevoegdheden uit de eerste categorie in werking moeten worden gesteld.

Belangrijk onderscheid met de eerste categorie blijft wel dat met de uitoefening van deze bevoegdheden niet kan worden afgeweken van bepaalde artikelen van de Grondwet. Zo blijft de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten van toepassing. Dat betekent dat bij de doorlichting van de noodwetten wordt beoordeeld of er voldoende specifieke grondslagen zijn voor de nodige voorzienbare maatregelen die grondrechten kunnen beperken. Afwijking van bepalingen uit de Grondwet blijft, op basis van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet, alleen mogelijk gedurende een noodtoestand.

Een voorbeeld uit deze categorie kan gevonden worden in artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking. Deze bepaling geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid verplaatsing van de bevolking te gelasten in het belang van haar veiligheid, van de instandhouding van het maatschappelijk leven of van de uitoefening van de taak van de krijgs-

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: E.T. Brainich von Brainich Felth, Het systeem van crisisbeheersing, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004; H.R.B.M. Kummeling, «Recht in nood» (preadvies), Crisis, rampen en recht, Handelingen NJV, 144e jaargang / 2014–1, Deventer: Kluwer 2014.

macht. Gelet op de ingrijpende aard van deze bevoegdheid is inwerkingstelling door de regering geboden.

Buitengewone omstandigheden versus crisismomstandigheden

In 2018 heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om de term «buitengewone omstandigheden» als criterium voor de inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand te vervangen door het begrip «crisismomstandigheden». De reden daarvoor was gelegen in het feit dat de term buitengewone omstandigheden geen onderscheid maakt tussen de noodtoestand in de zin van artikel 103 van de Grondwet en situaties die minder ernstig van aard zijn. Door een ander begrip te hanteren voor situaties buiten de noodtoestand zou een scherper onderscheid kunnen worden gemaakt naar de ernst van de situatie én de procedurele voorwaarden om de inzet van noodbevoegdheden mogelijk te maken.

Zoals ook door de rapporteurs van de Tweede Kamer is vastgesteld in het commissiedebat Staats- en bestuursrecht van 8 september 2022, zijn de meningen over dit voorstel verdeeld. Bovendien vervaagt met de introductie naar mening van het kabinet onbedoeld het onderscheid tussen het (staats)noodrecht enerzijds en het crisistrecht anderzijds. Het begrip crisismomstandigheden is daarvoor te weinig onderscheidend van het begrip «crisis», zoals dat wordt gehanteerd in onder meer de Wet veiligheidsregio's. Het kabinet ziet hierin aanleiding om dit voorstel te heroverwegen, en ziet daarom af van de introductie van het begrip «crisismomstandigheden» als criterium voor de inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand.

Categorie 3: vormvrije noodbevoegdheden

De derde categorie betreft noodbepalingen waarin de toepassingscriteria gericht en relatief ingekaderd zijn. Wat dit type noodbevoegdheden naar het oordeel van het kabinet onderscheidend maakt van categorie twee, is dat de wetgever ze heeft toegespitst op specifieke en begrensde situaties.¹⁵ Ook in deze categorie kan – net als in de tweede categorie – worden afgeweken van wet- en regelgeving (niet zijnde de Grondwet). De in de Grondwet beschermde grondrechten kunnen worden beperkt, mits daarvoor in een specifieke formeel-wettelijke grondslag is voorzien en aan de andere beperkingscriteria is voldaan. Voor de toepassing van bevoegdheden in deze categorie is en blijft geen koninklijk besluit nodig om ze in werking te stellen. Wel geldt dat zij uitsluitend kunnen worden toegepast in vooraf door de wetgever vastgestelde situaties.

Een voorbeeld van een bevoegdheid behorende bij deze categorie zijn de besluiten van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies) over de verdeling van oppervlaktewater bij watertekorten in tijden van droogte. Deze besluiten worden genomen zonder dat een bevoegdheid daartoe vooraf bij koninklijk besluit in werking behoeft te worden gesteld, zoals in categorie 1 en 2 wel het geval is. Wel geldt dat deze besluiten zijn ingekaderd door de op basis van de Waterwet vastgestelde verdringingsreeks watertekort. De verdringingsreeks geeft een rangorde voor de verdeling van de hoeveelheid water bij waterschaarste en is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (Waterbesluit) op grond van artikel 2.9 van de Waterwet. Hierin is voorgeschreven dat, in geval van een watertekort, de in de verdringingsreeks vastgestelde

¹⁵ Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de materiële en territoriale reikwijdte van de maatregel, de duur van de maatregel en de impact van de maatregel op individuen en de samenleving.

rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften in acht wordt genomen.

Onder deze categorie vallen tot slot ook noodbevoegdheden die behoren tot het «generieke» instrumentarium van decentrale bestuursorganen bij het bestrijden van lokale en regionale rampen en crises. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de noodbevoegdheden van de burgemeester (artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet). Deze worden niet op Rijksniveau in werking gesteld. De democratische verantwoording over de inzet van deze bevoegdheden is geborgd op decentraal niveau.

3. Procedures in- en buitenwerkingstelling noodbevoegdheden

Het kabinet acht een stevig geborgde rol van het parlement in het staatsnoodrecht noodzakelijk. Die betrokkenheid kan en mag niet worden beperkt tot de reguliere beraadslaging bij de totstandkoming van de noodwetten zelf, waarbij het parlement zijn gebruikelijke rol vervult. Het kabinet ziet daarom beslist een rol voor het parlement bij het activeren van ingrijpende bevoegdheden en het uitroepen van de noodtoestand.

De drie categorieën, zoals hierboven beschreven, zullen hieronder worden afgelopen met daarbij telkens een voorgestelde procedure voor inwerkingstelling en buitenwerkingstelling, incl. een beschrijving van de rol van het parlement en de Raad van State daarbij.¹⁶ Daarbij heeft het kabinet ook gekeken naar het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid.¹⁷

Categorie 1: noodbevoegdheden tijdens de noodtoestand

De procedure voor het afkondigen van de noodtoestand staat beschreven in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en vindt zijn grondslag in artikel 103 van de Grondwet. Het kabinet is niet van plan een voorstel te doen om deze procedure aan te passen. Dit betekent dat de noodtoestand, zoals nu ook het geval is, wordt afgekondigd bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. De Minister-President stelt de Staten-Generaal daarvan direct in kennis. Na de afkondiging van de noodtoestand – en zolang deze niet door de regering bij koninklijk besluit is opgeheven – beslist de Staten-Generaal in verenigde vergadering over het voortduren daarvan.

Introductie van één koninklijk besluit voor de inwerkingstelling van noodwetten en de afkondiging van de noodtoestand

Het kabinet stelt wel voor om de procedure voor inwerkingstelling van (delen van) noodwetgeving tijdens de noodtoestand aan te passen. Momenteel zijn voor de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht tijdens de noodtoestand, zoals beschreven in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, twee koninklijke besluiten nodig op voordracht van de Minister-President; eerst een koninklijk besluit voor het afkondigen van de noodtoestand en vervolgens een koninklijk besluit voor de inwerkingstelling van de benodigde (delen van) noodwetten. De Raad van State heeft ter overweging meegegeven of niet met één koninklijk besluit kan

¹⁶ Besluitvorming over de in- en buitenwerkingstelling van noodbevoegdheden gebeurt in principe binnen de context van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Deze commissie is belast met de coördinatie van en besluitvorming met een spoedeisend karakter over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende en integrale aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 4.

worden volstaan, waarin afkondiging van de noodtoestand én de inwerkingstelling van de daarvoor noodzakelijke bepalingen gezamenlijk zijn opgenomen. Het kabinet erkent dat dit efficiënter is en ziet hier geen bezwaar tegen. Het kabinet stelt daarom voor de procedure op dit punt te wijzigen.¹⁸

Het kabinet stelt voor de rest van de procedure zoals beschreven in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden verder gelijk te houden aan hoe het nu is geregeld. Dit betekent dat de Minister-President de Staten-Generaal onmiddellijk informeert over de inwerkingstelling van (delen van) noodwetten behorende bij de noodtoestand en dat de noodtoestand direct vervalt indien de Staten-Generaal van oordeel is dat de noodtoestand niet (of niet langer dan een bepaalde termijn) mag voortduren. De constante betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging blijft daarmee gewaarborgd. Daarnaast kan de noodtoestand worden opgeheven bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President, zodra de omstandigheden dit toelaten.

Categorie 2: noodbevoegdheden die separaat in werking gesteld kunnen worden

Noodbevoegdheden uit de tweede categorie worden in werking gesteld bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Na het koninklijk besluit wordt onverwijld een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de in werking gestelde bepalingen (de zogenoemde voortduringswet). Indien het wetsvoorstel wordt verworpen, worden de in werking gestelde bepalingen onverwijld bij koninklijk besluit – op voordracht van de Minister-President – buiten werking gesteld, zodat de noodbevoegdheden niet (langer) kunnen worden uitgeoefend. De regering stelt tevens zelf separaat in werking gestelde bepalingen buiten werking zodra de omstandigheden dit toelaten. Ook dit gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President.

Het kabinet heeft in de beleidsbrief uit 2018 voorstellen gedaan om deze procedure aan te passen.¹⁹ Op basis van de adviezen van de Raad van State en de Open Universiteit en op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren heeft het kabinet deze voorstellen nog een keer tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot de volgende aangepaste voorstellen.

Behoud van het koninklijk besluit

In 2018 heeft het kabinet voorgesteld om het koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President te vervangen door een ministerieel besluit van de betrokken Minister. De zorg was destijds dat inwerkingstelling bij koninklijk besluit te weinig flexibel zou zijn om adequaat op te kunnen treden in nood- en crisissituaties. De inschatting was dat een betrokken Minister sneller zou kunnen handelen indien het koninklijk besluit vervangen zou worden door een ministerieel besluit. De Raad van State heeft zich terughoudend getoond ten aanzien van dit voorstel en adviseert om het koninklijk besluit niet één op één te vervangen door alleen een besluit van de betrokken Minister. Ook de rapporteurs van de Tweede Kamer toonden zich kritisch over dit voorstel. Het kabinet volgt deze adviezen en ziet daarom af van het voornemen het vereiste van een

¹⁸ Dit laat onverlet dat tijdens een afgekondigde noodtoestand separaat noodwetten in werking kunnen worden gesteld, alsmede dat noodwetten die in werking zijn gesteld in hetzelfde koninklijk besluit waarbij de noodtoestand is afgekondigd, separaat buiten werking kunnen worden gesteld.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.

voorafgaand koninklijk besluit te vervangen door een besluit van de betrokken Minister. Daardoor blijft de inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand slechts mogelijk na een koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Op die manier blijft ook de coördinerende rol van de Minister-President in crisissituaties stevig in de bestaande procedure verankerd.

Behoud van de voortduringswet

Het kabinet ziet ook af van het voornemen tot schrappen van de voortduringswet. Het is van belang dat waar nodig daadkrachtig kan worden opgetreden, terwijl de rol van de Staten-Generaal en van de Raad van State op een stevige wijze is geborgd. Dit is bij nader inzien naar oordeel van het kabinet mogelijk met behoud van de huidige procedure van inwerkingstelling bij koninklijk besluit, gevolgd door het onverwijld indienen van een wetsvoorstel tot voortduring van de inwerkingstelling. Aangezien de voortduringswet de gebruikelijke procedures dient te volgen, zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen duidelijk en helder beschreven.

Categorie 3: vormvrije noodbevoegdheden

De bevoegdheden in de derde categorie behoren tot het vormvrij noodrecht, ofwel het crisisrecht. Zij vallen niet onder het inwerkingstellingsmechanisme van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en hoeven daarmee niet aanvullend in werking gesteld te worden. De betrokkenheid van de Staten-Generaal en de Raad van State is gegarandeerd tijdens het doorlopen van het reguliere wetgevingsproces.

4. Betrokkenheid parlement in verschillende fases van een crises

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet op welke wijze het staatsnoodrecht voorziet in zeggenschap van het parlement. In de procedurebeschrijvingen wordt echter hoofdzakelijk uitgegaan van acute noodsituaties, waardoor het parlement pas na de inwerkingstelling van de noodbepalingen aan bod komt. Indien de samenleving geconfronteerd wordt met een crisis die zich uitspreidt over een langere periode, kan de inzet van noodbevoegdheden ook gedurende een langere tijd noodzakelijk blijven. In die situaties ligt het voor de hand dat het parlement nauwer wordt betrokken bij de inwerkingstelling en buitenwerkingstelling van noodbevoegdheden en dat het parlement tijdens de inzet van de noodbevoegdheden op de hoogte wordt gehouden van de situatie alsook de toepassing van die bevoegdheden, zodat het in staat is de controlerende en wetgevende taken zo goed mogelijk uit te voeren. Hierbij hanteert het kabinet de werkwijze om – voor zover de spoedeisendheid van de situatie zich daar niet tegen verzet – het parlement vooraf mee te nemen in de afweging om noodbevoegdheden in werking te stellen of buiten werking te stellen. Het parlement beschikt daarbij zelf uiteraard over de bekende en reguliere instrumenten, zoals het vragenrecht, het indienen van moties, amendementen en initiatiefwetsvoorstellen.²⁰

5. Vangnetbepalingen

De Raad van State heeft opgemerkt dat een goede doordinking van bevoegdheden onverlet laat dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin maatregelen of bevoegdheden nodig zijn waar op dat moment (nog) geen grondslag voor is. Het is immers niet mogelijk om alle

²⁰ Zie ook de denkrichting van de Raad van State in de bijlage bij het advies over de eerste tranche herziening Wet publieke gezondheid, Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 4.

mogelijke crises en de gevolgen daarvan vooraf te overzien. De Raad van State schrijft in zijn ongevraagd advies dat het in dat geval noodzakelijk en gerechtvaardigd kan zijn om ongeschreven staatsnoodrecht toe te passen. In deze omstandigheden kunnen dan besluiten worden genomen en regelingen worden uitgevaardigd die geen grondslag hebben in een bestaande wet. Met een beroep op ongeschreven staatsnoodrecht moet echter zo terughoudend als mogelijk worden omgegaan. Het ongeschreven noodrecht heeft immers als evident nadeel dat dit tot (rechts)onzekerheid kan leiden en op gespannen voet staat met de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten en het legaliteitsbeginsel.

Een wettelijke vangnetvoorziening met procedurele waarborgen kan de kans verkleinen dat een beroep moet worden gedaan op het ongeschreven staatsnoodrecht. Daarom adviseert de Raad van State om bij de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht een of meer vangnetvoorzieningen in wetgeving op te nemen. Het kabinet neemt dit advies van de Raad van State over. Het kabinet zal daarom in de verdere uitwerking bezien waar het opnemen van een vangnetbepaling van meerwaarde is. Dergelijke voorzieningen moeten vanzelfsprekend met voldoende (procedurele) waarborgen worden omkleed en zullen – zoals ook door de Raad van State is opgemerkt – slechts (zeer) kortdurend toepassing mogen vinden en niet mogen leiden tot afwijking van de Grondwet. Ze zijn vooral bedoeld om de tijd te overbruggen totdat de wetgever voor de dan optredende situatie noodzakelijke regels heeft getroffen. Een voorbeeld van een dergelijke vangnetbepaling kan worden gevonden in artikel 58d uit het wetsvoorstel Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid.²¹

6. Volgende stappen

Het kabinet wil toewerken naar een overzichtelijk en samenhangend stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Aan de hand van dit kader kan de bestaande wetgeving voor Europees en Caribisch Nederland worden doorgelicht. Het uitgangspunt bij de modernisering en herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht en bij de ontwikkeling van nieuw (staats)nood- en crisisrecht is dat overlappende bevoegdheden worden geharmoniseerd. Het kabinet zal bezien in welke gevallen dit mogelijk is. Vanuit het principe «comply or explain» zullen eventuele afwijkende keuzes voor Caribisch Nederland worden onderbouwd. De openbare lichamen zullen bij de uitwerking van deze keuzes betrokken worden.

Rijksheren

In de brief uit 2018 schreef het kabinet ook de noodwetgeving inzake de rijksheren tegen het licht te willen houden en waar nodig te actualiseren. Het kabinet heeft daarvoor enkele lijnen uitgezet om de toekomstige rol van de rijksheren in het (staats)nood- en crisisrecht vorm te geven als een bestuurlijke liaison. De commissaris van de Koning blijft daarbij als rijksorgaan de samenwerking bevorderen tussen de in zijn provincie werkzame rijksambtenaren, personen deel uitmakend van de krijgsmacht en de decentrale besturen. De intentie die in 2018 is neergezet zal bij de modernisering van het (staats)noodrecht worden meegenomen. Hier zullen ook de rijksheren zelf en de na 2018 verschenen adviezen bij worden betrokken.

²¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 2.

Eerder is al aangegeven dat er lacunes zijn in de huidige noodwetgeving, omdat bij de totstandkoming van diverse noodbevoegdheden niet in alle huidige situaties kon worden voorzien.²² Met de afronding van dit kader zal het kabinet daarom als eerst een inventarisatie maken van ontbrekende noodbevoegdheden en/of noodwetgeving. Dit zal ook worden gezien in de context van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie die in het eerste kwartaal van 2023 naar uw Kamer wordt gezonden. Eveneens zal aandacht zijn voor de vraag of noodbevoegdheden ook geschikt zijn voor toepassing op Caribisch Nederland, dan wel of gelet op de lokale context behoefte bestaat aan maatwerk.

Na het afronden van de inventarisatie van ontbrekende noodbevoegdheden en/of noodwetgeving zal het kabinet werken aan een interdepartementale routekaart voor de modernisering van het staatsnoodrecht, passend binnen de bestaande budgettaire kaders. In deze routekaart zullen betrokken departementen duidelijk maken welke noodwetgeving zij wanneer in de komende jaren willen moderniseren. De inventarisatie en de routekaart zullen in het tweede kwartaal van 2023 worden opgeleverd.

Betrokken bewindspersonen zullen vervolgens – met inachtneming van dit kader en de interdepartementale routekaart – wetgeving voorbereiden om bestaande noodbevoegdheden te actualiseren, waar nodig aanvullende noodbevoegdheden te introduceren en verouderde noodbevoegdheden te schrappen. Daarbij wordt ook gezien of er noodbepalingen zijn die thans nog vormvrij zijn maar die, gelet op dit kader, óók expliciet in werking zouden moeten worden gesteld voordat zij kunnen worden toegepast.

Op de korte termijn zal mijn departement, vooruitlopend op bovengenoemde planning, in ieder geval binnen de bestaande budgettaire kaders werken aan een voorstel tot modernisering van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Noodwet rechtspleging en de Wet verplaatsing bevolking.

Zoals eerder aangegeven werkt het kabinet aan de ontwikkeling van een vernieuwd wettelijk kader rond crisisbeheersing en brandweezorg en aan voorstellen tot wijziging van de Veiligheidswet BES (incl. aanpalende wetten en regelgeving). Beide wetten schetsen de bevoegdheidsverdeling binnen het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg in respectievelijk Europees en Caribisch Nederland. De contourennota met daarin de opvolging van de evaluatie Wet veiligheidsregio's wordt in samenhang met de modernisering opgepakt.

7. Tot slot

Ik kan niet genoeg benadrukken hoe belangrijk het is om vóór de crisis na te denken over het wettelijk stelsel dat erop gericht is (dreigende) crises het hoofd te bieden. Juist in geval van nood, is het van belang dat iedereen weet waar men aan toe is. We schetsen niet alleen de kaders waarbinnen de overheid haar werk kan doen in geval van nood, maar het draagt ook bij aan de rechtszekerheid van burgers en bedrijven, evenals de handhaafbaarheid en het draagvlak voor noodwetgeving. De uitdaging daarbij is dat het (staats)nood- en crisisrecht straks goed aansluit op de crises van vandaag en morgen. Een solide stelsel van (staat)nood- en crisisrecht dat kan rekenen op breed bestuurlijk draagvlak gaat daarbij helpen. Zoals toegezegd in het eerder genoemde commissiedebat met de Tweede Kamer is dit kader daarom ook ter consultatie voorgelegd aan

²² Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.

verschillende bestuurlijke partijen.²³ Hun reacties zijn meegenomen bij de uitwerking van dit kader en zij zullen vanzelfsprekend ook weer betrokken worden bij de volgende stappen in de modernisering van het staatsnoodrecht. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de voorstellen van dit kabinet tot modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

²³ Het concept kader is besproken met het Veiligheidsberaad, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Kring van Commissarissen.